THE SENATE OF CANADA

LE SÉNAT DU CANADA

MANAGING AND MARKETING THE GOOSE BAY, LABRADOR AIRFIELD

Standing Senate Committee on National Finance

Report

Chair

The Honourable Lowell Murray, P.C.

Deputy Chair

The Honourable Anne C. Cools

July 2002

COMMITTEE MEMBERSHIP

Standing Senate Committee on National Finance

Chairman: *Senator Lowell Murray, P.C.*

Deputy Chair: Senator Anne C. Cools

Members:
Senator Tommy Banks
Senator Roch Bolduc
Senator Sharon Carstairs, P.C. (or Robichaud, Fernand)*
Senator Joan Cook
Senator William Doody
Senator Isobel Finnerty
Senator Noël Kinsella
Senator John Lynch-Staunton (or Kinsella, Noël)*
Senator Frank Mahovlich
Senator William Rompkey
Senator Terry Stratton

Other senator who participated in this study :

Senator J. Michael Forrestall

From the Parliamentary Centre

Martin Ulrich, researcher

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

***Ex-Officio Members**

103-02101/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, June 6, 2002

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Banks:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the administrative contract now in existence at the Goose Bay, Labrador airfield, as well as the Request for Proposals to renew the contract, to ascertain the effectiveness of this method of base operations in Canada in providing services for both military and non-military training activities;

That the Committee submit its final report no later than July 12, 2002; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit the report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Table of Contents

Context 1

Perspectives and Findings 2
1. The Host Community 2
2. The Department of National Defence 3
3. The Province of Newfoundland and Labrador 4

Conclusions 6

Summary 8

Witnesses List 9

Context

The Canadian Forces Base at Goose Bay was built by Canada and the United States during the Second World War, when it served as a vital military air link between North America and Europe. By the end of the war 24,000 Canadian fighters and bombers had passed through Goose Bay on their way to Europe. Facilities at the base were extended during the 1960s and early 1970s, largely by the United States, when the base played a key NORAD (North American Aerospace Defence Command) role in protecting North America from the threat of aggression from the Soviet Union. It now plays a diminished but not insignificant military role, principally supporting the training of NATO allies' aircrews. Germany, Great Britain, Italy and the Netherlands have signed a Multinational Memorandum of Understanding with Canada for such training.

The air base is located in a sparsely populated region of central southern Labrador, about 150 kilometres from the coast. The location is excellent for its military roles, but did require the creation of a permanent host community now called Happy Valley-Goose Bay. Not all new residents came from elsewhere. For example, approximately 50% of the members of the Labrador Inuit Association live in Goose Bay, and many work on the base or for businesses serving the base. Although the town of approximately 8,500 residents now serves a regional role for government services, an alternative landing site for international carriers in an emergency and an air transportation hub for the small, largely Innu and Inuit, Labrador villages along the coast, it remains a "single industry community." Its well being depends predominantly on the Goose Bay military role.

As the Department of National Defence (DND) was rationalizing its operations in the mid-90s in response to budget cutbacks, Goose Bay became an early target for the application of the government's Alternative Service Delivery (ASD) policy. The government policy, in addition to reducing costs, is seen as:

a) improving services to clients;
b) shifting decision-making closer to the point of service; and
c) improving the effectiveness of programs.

These objectives, particularly cost-savings, were directly relevant to retaining foreign training at the base. Accordingly, a five-year contract to provide site services was let to Serco Facilities Management Incorporated. It is a subsidiary of the UK Serco Group, a private sector firm with experience in serving such roles elsewhere. This contract will terminate in March 2003 and the Department of National Defence has just released a Request for Proposal for a follow-up 11-year contract for similar services.

The revenue to cover the approximately $90 million per year cost of operating the base comes primarily from our four NATO allies now using the base for training. According to the cost-sharing provisions of a 10-year Memorandum of Understanding with the NATO allies, the costs are apportioned relative to actual use. This agreement is scheduled for renegotiation and renewal in 2006. At present the base is operating at well under 50% of the targeted maximum use level, 5,000-6,000 rather than 18,000 flights per year. The marketing of the facility for extended use and the renewal of this agreement with our allies are in the hands of DND. The base is managed by a DND official, General Manager, Goose Bay Office, located at National Defence Headquarters in Ottawa. This would appear to be at odds with the stated objectives of ASD policy, noted in the preceding paragraph, to bring decision-making closer to the point of service.

Perspectives and Findings

The central issue is whether the management of the base can be improved to:

a) maintain and strengthen the value of the considerable investment (estimated to be worth $1 billion) in the Goose Bay airfield; and
b) enhance the social and economic benefits to the community, the region, and the Province.

1. The Host Community

The witnesses from Happy Valley-Goose Bay, the Labrador North Chamber of Commerce, and the Union of National Defence Employees, in particular the local president of the union representing Serco employees, voiced concern about the way DND has managed the airbase and the training program and how it has dealt with the local interests in doing so. The weaknesses they mentioned included poorer services to the international clients, labour disruptions, and slower decision-making. While the emphases among these witnesses varied, the overall pattern did not.

Although its history is relatively short, the community is now in its third generation and considers itself permanent. Moreover, it is a community that has strong personal connections with Canada's American and European allies. It feels it has played an important role for North America and Canada and is culturally well-suited to continue to do so. This together with its natural advantages and acquired skills and infrastructure are, in the eyes of the community, a considerable asset to the province and to Canada. However, it feels that all these assets are at risk because of the way in which the military role of the base is managed.

Decisions affecting the livelihood of many citizens of Happy-Valley-Goose Bay, even the continued existence of the town, are seen by them to be made in distant places by people working in large bureaucracies under unknown pressures. Moreover, witnesses noted that officials from DND have asserted in the past that the base is of little military value to it. They noted other, possibly positive, developments as well. However, in an environment of weak communication and trust, positive interpretation cannot be assumed even when positive steps have been taken. This in itself is challenging enough, but the particular history of the introduction of Alternative Service Delivery (ASD), and the coincident reduction in jobs, exacerbates the situation. That the introduction of ASD at Goose Bay was messy was most vividly communicated by the testimony of Mr Lawrence O'Brien, the Member of Parliament for Labrador.

Some of the recent developments, such as a study by the Dutch military about consolidating North American training at a base in the United States, a decrease of allied training in recent years, reduction of certain infrastructure on the base by DND, the seeming greater use on the part of the allies of facilities elsewhere in Canada, and the almost token presence of the Canadian Forces at the base all contribute to an environment in which some will see evidence of a strategy on the part of DND to phase out completely its military involvement at Goose Bay. The location of the Goose Bay Management Office in Ottawa re-enforces this interpretation.

2. The Department of National Defence

Witnesses from the Department confirmed that the Canadian Air Force has limited operational need for the Goose Bay airfield. At the same time, they did indicate that the international training role at Goose Bay is important to DND, that they are very active in marketing the facility and the training program, and that they were renewing the site services contract for 11 years to provide more assured services to the allies. They also feel that they now are engaging the community and the province more actively in developments regarding the base.

The General Manager, Goose Bay Office at the hearings described Goose Bay as valuable to DND for three broad reasons, namely that it:

a) enhances the collective defence capabilities of the alliance;
b) supports good diplomatic relations with allies; and
c) is an important economic asset for Canada.

While no information was provided as to how much the department would be willing to pay for these benefits, any reduction of the burden on the DND budget clearly remains important. And one way of reducing the burden on the DND budget would be increased use of the facility by our allies.

The DND approach to marketing the base was described as one that focuses on keeping current clients satisfied and responding in a positive manner to any proposals from them for expansion of services. As military tactics have evolved low-level flight has become relatively less important. However mid-level flight, allowing laser guided practice bombs, use of remote piloted vehicles and supersonic training were mentioned as areas of allied interest. They said that the department is actively looking into the environmental and other implications of such extensions. In addition, steps have been taken to keep other allies aware of the potential value in joining the program.

Many of these options do have an impact on the environment and on the traditional use of the land. The current practices provide for consultation. For example, DND worked with the Innu when the allies wanted to use laser-guided bombs, a development which would restrict access to a larger buffer zone. The Innu conducted their own environmental assessment. Their study was done on time, was factual and led to a mutually satisfactory agreement that provided for use of the laser-guided bombs.

The General Manager, Goose Bay Office also mentioned that a "growth committee that would be led by the top air force officers of allied nations and the Department of National Defence" would be established this summer. Such senior level international consultation focused on how to increase the use of Goose Bay could be an important positive step.

A number of provisions in the new Request for Proposal were described as improvements. The length of the contract has been extended from 5 to 11 years. It provides additional assurance regarding workforce stability. In addition, there has been greater consultation with allies, industry and the community in its preparation.

3. The Province of Newfoundland and Labrador

Witnesses from the government of Newfoundland and Labrador outlined clearly the importance of the Goose Bay airbase and its training programs to the province and the community, described their own investments in the facility, and stated their concerns about DND management of the facility. They see the Department as not treating it as an important asset and not communicating well with the province. However, they do note recent improvements in consultation. They also proposed a number of ways that the risks to the future of Goose Bay could be mitigated.

Much of their testimony focused on the economic value of the base and the international flight-training program, which according to a study referenced by the

witnesses concluded that the federal government recovers in taxes most if not all of its net cost from the increased economic activity at the base.[1] If so, there would be almost no cost to the general Canadian taxpayer for the military, security and international relations value of the base. They do recognize that such tax benefits do not directly accrue to DND, and that the Air Force might well prefer spending the approximately $20 million of direct cost to them in other ways.

They also noted that the tax benefits accrue as well to the government of Newfoundland and Labrador, and that this facility adds valuable diversity to the province's natural resources oriented economy.

In addition, they outlined the continuing interest of Newfoundlanders and Labradorians in the military. They pointed out that they comprise almost 10% of the Canadian Forces, while the province has approximately 2% of Canada's population. They also indicated that about 1% of DND spending occurs in their province.

In light of this value to the province, they indicated the interest of the government of Newfoundland and Labrador to be an active partner in ensuring that Goose Bay meets the needs of allied governments for military training. They also encouraged an approach that provides a greater role for the private sector. As an example, they cited the experience of the NATO Flight Training in Canada (NFTC) program, which has Bombardier as its private sector partner.[2] Serco, on the other hand, is limited in its Goose Bay contract to providing site services. They suggested that the NFTC program might be extended to include Goose Bay, or that it serve as a model for a strengthened Goose Bay program.

Foreign Affairs and International Trade Canada (FAITC) and the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) were invited to send witnesses, but decided not to do so. Had they participated, they might have provided further insight into the international policy importance of Goose Bay and its multi-national training program and a broader perspective on the economic benefits of Goose Bay.

---

[1] Institute for Environmental Monitoring and Research, *Economic Impact of Military Flight Training in Labrador and North-eastern Quebec*, prepared by AMEC Earth & Environmental Limited and Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, October, 2000, page 62.

[2] The NATO Flight Training in Canada (NFTC) Program is independent of the program operating in Goose Bay, although it, too, focuses on flight training. NFTC operates out of several bases in western Canada. Its private sector partner, Bombardier, plays a greater role than does Serco at Goose Bay. For example, it provides many of the aircraft used in training.

Conclusions

The Committee concluded that ***the current approach to the management of the Goose Bay air base does not achieve the returns possible for Canada, the Province and the community***.

a) ***Managing and Marketing Goose Bay***

Most witnesses saw Goose Bay as a valuable economic asset, but to retain and extend that value they felt that the Canadian Forces must be a visible and operational presence at the base. In the aftermath of the recent World Trade Centre and Pentagon incidents a number of Canadian Forces airplanes were shifted for a period of time to Goose Bay. This was cited, as evidence that Goose Bay might well be quite important in the new security environment.

A number of witnesses saw a need to strengthen the marketing of the Goose Bay training program. In addition, they saw the more broadly based NATO Flight Training in Canada (NFTC) program as complementing or incorporating the Goose Bay program.

The Committee, accordingly, recommends that ***DND re-examine both the allied flight training and its own military role at Goose Bay and in particular whether its operational involvement should be increased in a way that would complement the international training role***.

The management challenges at Goose Bay are complex. Many attractive ideas were proposed during Committee hearings, such as engaging the private sector more as a partner than a service provider, and strengthened local involvement in the management of the facility. A number of major airports in Canada have come under local management, and this was seen as strengthening their economic vitality in ways that benefit the local community.

Although the Multilateral Memorandum of Understanding with our allies does not terminate until 2006, three years is not a long time to re-think the role of the base, to reconsider the approach to management and to engage the relevant interests in doing so prior to the renewal of the international understanding.

In view of the importance of a continued Canadian Forces presence at the base, the committee recommends that ***the DND initiate a study of alternative management approaches to Goose Bay, based on its own analysis and the suggestions of the province and local community, examine the strengths and weaknesses of these approaches, and openly consult with other interests***. To re-

enforce the military visibility, the committee also recommends that ***the Goose Bay Office and its General Manager be moved to Goose Bay.***

The committee also concluded that this is not the time to reverse the decision on ASD at Goose Bay. Nevertheless, the committee believes that ***the contracting for site services now underway should not preclude pursuit of options that could reasonably emerge from the preceding recommendations***.

b) ***Engaging the Community***

The Committee is not convinced that the community and the province have been adequately engaged in the management of the base. It recognizes that management is now addressing the environmental concerns more fully and communicating with the province, the town and the aboriginal communities more openly. However, the committee urges study of both the roles and the management of Goose Bay, matters of considerable interest to the community. Moreover, the Province of Newfoundland and Labrador can be an important partner in providing the services needed for an evolving flight-training program.

The Committee, therefore, recommends that as the strategy for renewal and expansion develops that ***DND engage the province, the town and the aboriginal communities in the development of these plans***.

To continue to attract allies to train their aircrews at Goose Bay, the committee believes that DND needs to show the visible support of the Government of Canada, the Canadian Forces, the province, the town of Happy Valley-Goose Bay, and the aboriginal communities. Signing on to the agreement means a substantial investment by allies. If the agreement has broad and visible support, the allies will have greater assurance that their investments will pay off, that the services and facilities Canada promises will be reliably available. This in turn requires that there be broad Canadian and community support.

Summary

In summary, the Committee concluded that the Goose Bay Airfield is an important public facility that could better serve Canada's and the community's interests, if its assets were managed and marketed more effectively. This is not a criticism of the skill or effort of those assigned by DND to manage the base, nor does the committee wish to engage on questions of how DND pursues its military responsibilities. Rather, the committee recognized that there are important economic and social opportunities that also need to be considered and concluded these could be incorporated in a way that complements the military roles. Accordingly, it recommends that DND:

a) find the best combination of Canadian Forces and allied training roles in light of the military potential of the facility;

b) examine alternative approaches to the management of the base, keeping in mind both the military and socio-economic roles of the base;

c) undertake these studies in a way that is appropriate, but also one that fully engages the Province and the local communities in the spirit of partnership;

d) move the Goose Bay Management Office to Goose Bay; and

e) proceed with the Alternative Service Delivery contracting for site services, but not close off options that might emerge from steps a) and b).

WITNESSES LIST

June 18, 2002

From Department of National Defence:

Jim Richardson, Director, Major Service Delivery Procurement;

Frank Young, General Manager, Goose Bay Office;

Colonel Alan D. Hunter, Director, Air Force Employment;

Colonel Robert Bertrand, Director, Air Comptrollership and Business Management.

From the Union of National Defence Employees:

John MacLennan, National President;

Randy Ford, Local President of Serco Employees.

From the Government of Newfoundland and Labrador:

Doug Smith, Assistant Deputy Minister of Intergovernmental Affairs;

Rex Goudie, Assistant Deputy Minister of Labrador and Aboriginal Affairs;

Peter Woodward, Chair of Premier's Advisory Council on the Economy and Technology.

From the Town of Happy Valley – Goose Bay:

Dennis Peck, Director of Economic Development.

From the Labrador North Chamber of Commerce:

Dave Hunt, President;

John McGrath.

Member of Parliament for Labrador:

Lawrence O'Brien, M.P.

THE SENATE OF CANADA

LE SÉNAT DU CANADA

GESTION ET COMMERCIALISATION DE LA BASE AÉRIENNE DE GOOSE BAY LABRADOR

Comité sénatorial permanent des finances nationales

Rapport

Président

L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente

L'honorable Anne C. Cools

juillet 2002

MEMBRES DE COMITÉ

Comité sénatorial permanent des finances nationales

Président: *Senator Lowell Murray, c.p..*

Vice-présidente: Senator Anne C. Cools

Membres:
sénateur Tommy Banks
sénateur Roch Bolduc
sénateur Sharon Carstairs, c.p. (ou Robichaud, Fernand)*
sénateur Joan Cook
sénateur William Doody
sénateur Isobel Finnerty
sénateur Noël Kinsella
sénateur John Lynch-Staunton (or Kinsella, Noël)*
sénateur Frank Mahovlich
sénateur William Rompkey
sénateur Terry Stratton

Autre sénateur qui a participé à l'étude:

sénateur J. Michael Forrestall

De la Direction de la recherche parlementaire

Martin Ulrich, recherchiste

Tõnu Onu

Greffier du Comité

***Membres Ex-Officio**

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 6 juin 2002

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks :

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à mener une étude et à faire rapport sur le contrat administratif actuellement en vigueur au terrain d'aviation de la base de Goose Bay, au Labrador, ainsi que sur la demande de propositions relatives au renouvellement de ce contrat, afin d'assurer l'efficacité de ces modalités d'opérations de base au Canada pour ce qui est de fournir des services dans le cadre des activités militaires et des activités non militaires;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 juillet 2002;

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas à cette date, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Table de matières

Contexte 1

Points de vue et constatations 2
1. Collectivité d'accueil 2
2. Le ministère de la Défense nationale 4
3. La province de Terre-Neuve et du Labrador 5

Conclusions 7

Résumé 9

Liste des témoins 10

Contexte

La construction de la base des Forces canadiennes à Goose Bay par le Canada et les États-Unis remonte à la Deuxième Guerre mondiale, l'installation servant à l'époque de lien stratégique pour les vols militaires entre l'Amérique du Nord et l'Europe. À la fin de la guerre, 24 000 chasseurs et bombardiers canadiens étaient passés par Goose Bay en route pour l'Europe. Les équipements de la base ont été agrandis pendant les années 60 et au début des années 70, en grande partie à l'instigation des États-Unis, parce que la base jouait un rôle clé dans le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). en protégeant l'Amérique du Nord contre la menace d'agression de l'Union soviétique. Bien que son rôle militaire ait diminué depuis, il demeure non négligeable puisque la base sert maintenant de centre d'entraînement aux équipages alliés de l'OTAN. L'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas ont d'ailleurs signé un protocole d'entente multilatéral avec le Canada à cette fin.

La base aérienne est située dans une région peu peuplée du centre sud du Labrador, à environ 150 kilomètres de la côte. Excellent du point de vue militaire, le choix de cet emplacement a cependant nécessité la création d'une collectivité d'accueil permanente maintenant appelée Happy Valley-Goose Bay. Les nouveaux résidants ne sont pas tous originaires de l'extérieur. Par exemple, environ la moitié des membres de l'Association des Inuits du Labrador vivent à Goose Bay, et bon nombre d'entre eux travaillent à la base ou pour des entreprises qui la desservent. Même si la ville d'environ 8 500 habitants est maintenant un centre régional de services gouvernementaux, qu'elle sert de site d'atterrissage et de déroutement pour les transporteurs internationaux en cas d'urgence et qu'elle est une plaque tournante du transport pour les petits villages du Labrador, elle demeure à ce jour une « collectivité monoindustrielle », puisque son bien-être dépend principalement du rôle militaire de Goose Bay.

Lorsque le ministère de la Défense nationale (MDN) a rationalisé ses activités au milieu des années 90 à la suite aux compressions budgétaires, Goose Bay a été l'un des premiers endroits ciblés pour appliquer la politique gouvernementale de diversification des modes de prestation (DMP). La politique gouvernementale, en plus de réduire les coûts, est perçue comme un moyen :

a) d'améliorer les services aux clients;
b) de rapprocher le processus décisionnel du point de prestation de services;
c) d'améliorer l'efficacité des programmes.

Ces objectifs, en particulier celui portant sur la réduction des coûts, ont directement à voir avec l'idée de conserver à la base son rôle dans l'entraînement des forces étrangères. Un contrat de fourniture de services sur place d'une durée de cinq ans a donc été octroyé à Serco Facilities Management Incorporated, filiale

du groupe britannique Serco, qui s'est déjà acquitté de contrats semblables ailleurs, à titre de fournisseur du secteur privé. Ce contrat doit prendre fin en mars 2003 et le ministère de la Défense nationale vient tout juste de publier une demande de propositions en vue de l'octroi d'un contrat de suivi de 11 ans pour l'obtention de services semblables.

Les recettes nécessaires au financement des coûts d'exploitation de la base d'environ 90 millions de dollars par année, proviennent principalement de nos quatre alliés de l'OTAN, qui utilisent actuellement la base comme centre d'entraînement. Conformément aux dispositions de partage des coûts du protocole d'entente de 10 ans conclu avec les alliés de l'OTAN, les coûts sont répartis en proportion de l'utilisation réelle. Cette entente doit être renégociée et renouvelée en 2006. À l'heure actuelle, l'utilisation de la base est bien en deçà de la moitié du niveau maximal visé – 5 000 à 6 000 vols par année plutôt que 18 000. La commercialisation de l'installation pour en accroître l'utilisation et obtenir le renouvellement de cette entente avec nos alliés est entre les mains du MDN. La base est gérée par un fonctionnaire du MDN – directeur général, Bureau de Goose Bay – à partir du quartier général de la Défense nationale, à Ottawa. Ce mode de fonctionnement semble être en désaccord avec les objectifs de la politique de DMP énoncés dans le paragraphe précédent, notamment avec celui portant sur le rapprochement du processus décisionnel du point de prestation de services.

Points de vue et constatations

La question centrale est de savoir si la gestion de la base peut être améliorée de façon à :

a) maintenir et renforcer la valeur de l'investissement considérable (d'une valeur approximative d'un milliard de dollars) fait dans le terrain d'aviation de la base de Goose Bay;
b) accroître les avantages sociaux et économiques pour la collectivité, la région et la province.

1. Collectivité d'accueil

Les témoins de Happy Valley-Goose Bay, de la Labrador North Chamber of Commerce et de l'Union des employés de la Défense nationale – en particulier, le président de la section locale représentant les employés de Serco – ont exprimé des réserves concernant la façon dont le MDN a géré la base aérienne et le programme d'entraînement et la façon dont il tient compte des intérêts locaux dans ses décisions à cet égard. Au nombre des lacunes relevées, ils ont fait état de la piètre qualité du service offert aux clients internationaux, des interruptions de travail et de la lenteur des prises de décisions. Même si le degré d'importance

accordée à chacun de ces aspects varie d'un témoin à l'autre, le tableau d'ensemble reste le même.

Malgré son histoire relativement récente, la collectivité en est maintenant à sa troisième génération et se considère elle-même comme permanente. Elle a de plus tissé des liens personnels étroits avec les alliés américains et européens au Canada. Elle estime qu'elle a joué un rôle important pour l'Amérique du Nord et le Canada et qu'elle est culturellement bien préparée pour continuer à le faire. Ces éléments, combinés aux avantages naturels offerts par la région, aux compétences acquises et à l'infrastructure, représentent, aux yeux de la collectivité, des atouts importants pour la province et pour le Canada. La collectivité estime toutefois que tous ces atouts sont en danger en raison de la façon dont le rôle militaire de la base est géré.

D'aucuns ont l'impression que les décisions ayant une incidence sur le moyen de subsistance de bon nombre de citoyens de Happy-Valley-Goose Bay – et sur la survie même de la ville – se prennent dans des endroits éloignés par des bureaucrates déconnectés à la merci de pressions de toutes sortes. Les témoins vont en outre valoir que des fonctionnaires du MDN ont affirmé par le passé que la base n'avait guère d'importance du point de vue militaire. Ils prennent note aussi de l'existence d'autres éléments nouveaux et éventuellement positifs. Toutefois, dans un contexte où les communications et le climat de confiance laissent à désirer, toute interprétation positive ne peut être prise pour acquise même lorsque des mesures constructives sont prises. Cette situation pose déjà à elle seule suffisamment de défis, que l'histoire particulière de l'application de la politique de diversification des modes de prestation (DMP) et la réduction concomitante du nombre d'emplois ont exacerbés. La confusion dans laquelle s'est faite la DMP à Goose Bay a été parfaitement exprimée par le témoignage de M. Lawrence O'Brien, député libéral de Labrador.

Certains faits récents, comme l'étude menée par les forces militaires hollandaises au sujet du regroupement des activités d'entraînement en Amérique du Nord dans une base américaine, la baisse du nombre de vols d'entraînement alliés ces dernières années, la réduction de certaines infrastructures sur la base par le MDN, l'utilisation apparemment accrue par les alliés d'installations ailleurs au Canada et la visibilité presque symbolique des officiers des Forces canadiennes à la base, contribuent à créer un contexte que certains ont tendance à interpréter comme une preuve de l'existence d'une stratégie de la part du MDN visant à mettre fin graduellement à sa présence militaire à Goose Bay. Le fait que le Bureau de gestion de Goose Bay soit situé à Ottawa donne encore plus de poids à cette interprétation.

2. Le ministère de la Défense nationale

Les témoins du ministère ont confirmé que l'Aviation canadienne avait peu besoin de Goose Bay pour ses opérations. Malgré tout, ils affirment que le rôle des vols d'entraînement internationaux à Goose Bay est important pour le MDN, que celui-ci cherche activement à commercialiser l'installation et le programme d'entraînement et qu'il est en voie de renouveler le contrat de fourniture de services sur place pour 11 ans afin d'offrir aux alliés des services plus sûrs. Selon leurs dires, la collectivité et la province prennent maintenant une part plus active dans les récentes décisions concernant la base.

Lors des audiences, le directeur général du Bureau de Goose Bay a décrit la base comme une infrastructure importante pour le MDN pour trois grandes raisons, à savoir :

a) elle accroît les capacités de défense collective de l'Alliance;
b) elle assure le maintien de bonnes relations diplomatiques avec les alliés;
c) elle est un atout économique de taille pour le Canada.

Même si aucune précision n'a été fournie concernant le montant que le ministère est prêt à payer pour ces avantages, il ne fait aucun doute que la réduction du fardeau budgétaire imposé au MDN demeure un objectif important. L'une des façons de réduire ce fardeau consisterait à accroître l'utilisation de l'installation par nos alliés.

Les méthodes utilisées par le MDN pour commercialiser la base sont décrites comme étant essentiellement axées sur le maintien de la satisfaction des clients actuels et sur la démonstration d'une ouverture à l'égard des propositions des clients visant à élargir les services. L'évolution des tactiques militaires a fait en sorte que les vols à basse altitude sont devenus relativement moins importants. Toutefois, les vols à moyenne altitude, qui permettent l'utilisation de bombes d'exercice à guidage laser, le recours à des engins télécommandés et les vols d'entraînement supersoniques, ont été mentionnés au nombre des services susceptibles d'intéresser des alliés. Les témoins ont affirmé que le ministère examinait activement les répercussions environnementales et autres d'un tel élargissement des services. Des mesures ont en outre été prises pour tenir les alliés au courant des avantages potentiels du programme.

Bon nombre des ces options ont effectivement des répercussions sur l'environnement et sur l'utilisation traditionnelle des terres. Les pratiques actuelles prévoient la tenue de consultations. Par exemple, le ministère a négocié avec les Innus lorsque les alliés ont voulu utiliser des bombes à guidage laser, lesquelles sont une innovation susceptible de restreindre l'accès à une zone tampon plus étendue. Les Innus ont fait leur propre évaluation environnementale. Leur étude a

été menée à temps, se fondait sur des faits et a permis de conclure une entente mutuellement satisfaisante concernant l'utilisation de bombes à guidage laser.

Le directeur général du Bureau de Goose Bay a également mentionné qu'un comité sur la croissance, dirigé par des officiers d'aviation de haut rang des pays alliés et du ministère de la Défense nationale, serait constitué cet été. Une telle consultation internationale de haut niveau axée sur la façon d'accroître l'utilisation de Goose Bay pourrait être un pas important dans la bonne direction.

Un certain nombre de dispositions de la nouvelle demande de propositions ont été décrites comme étant des améliorations. La durée du contrat a été prolongée de 5 à 11 ans. Celui-ci offre donc une garantie supplémentaire pour ce qui est de la stabilité de la main-d'œuvre. De plus, il y a eu davantage de consultations auprès des alliés, de l'industrie et de la collectivité au moment de sa préparation.

3. La province de Terre-Neuve et du Labrador

Les témoins du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador ont clairement souligné l'importance de la base aérienne de Goose Bay et ses programmes d'entraînement pour la province et la collectivité. Ils ont décrit leurs investissements dans cette installation et fait état de leurs préoccupations au sujet de la gestion de l'installation par le MDN. Ils trouvent que le ministère sous-estime l'importance de cette installation et n'entretient pas de bonnes communications avec la province, bien qu'il y ait eu récemment des améliorations au chapitre de la consultation. Ils proposent aussi un certain nombre de solutions pour atténuer les risques qui menacent l'avenir de Goose Bay.

L'essentiel de leur témoignage met l'accent sur l'importance économique de la base et du programme de vols d'entraînement internationaux qui, selon les conclusions d'une étude citée par eux comme source de référence, permet au gouvernement fédéral de recouvrer sous forme de taxes la majorité si ce n'est la totalité de ses coûts nets, grâce à l'activité économique accrue à la base[1]. Dans ce cas, il n'en coûterait pratiquement rien au contribuable canadien moyen pour conserver à la base son utilité du point de vue militaire, de la sécurité et des relations internationales. Les témoins reconnaissent toutefois que ces avantages fiscaux ne profitent pas directement au MDN et que la Force aérienne peut très bien préférer dépenser autrement le montant d'environ 20 millions de dollars qui lui sont consentis au titre des coûts directs.

---

[1] Institut pour la surveillance et la recherché environnementales, *Economic Impact of Military Flight Training in Labrador and North-Eastern Quebec*, préparé par AMEC Earth & Environmental Limited and Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, octobre 2000, page 62.

Ils notent également que les avantages fiscaux profitent aussi au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et que cette installation ajoute une précieuse diversité à l'économie de la province, qui est surtout axée sur les ressources naturelles.

Ces témoins soulignent de plus l'intérêt continu des Terre-neuviens et des Labradoriens pour les questions militaires. Ils font valoir en effet que leur population fournit près de 10 % des effectifs des Forces canadiennes, même si elle ne représente qu'environ 2 % de l'ensemble de la population canadienne. Ils précisent aussi qu'environ 1 % des dépenses du MDN sont faites dans la province.

Étant donné l'utilité de cette installation pour la province, il est d'autant plus important, selon les témoins, que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador participe activement à l'adoption de mesures pour faire en sorte que Goose Bay satisfasse aux besoins des gouvernements alliés aux fins de l'entraînement militaire. Les témoins privilégient également l'adoption d'une approche où le secteur privé jouerait un plus grand rôle. À titre d'exemple, ils citent l'expérience du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC), dont Bombardier était l'un des partenaires du secteur privé[2]. Le rôle de Serco à Goose Bay se limite, par contre, à offrir des services sur place, conformément aux dispositions de son contrat. Les témoins estiment que le programme NFTC pourrait être élargi pour englober Goose Bay ou pourrait servir de modèle pour renforcer le programme à Goose Bay.

Les Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC) et de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) avaient été invités à comparaître mais ils ont décidé de ne le pas faire. S'ils avaient accepté l'invitation du Comité, ils auraient pu jeter un autre éclairage sur l'importance stratégique internationale de Goose Bay et de son programme d'entraînement multinational et donner un aperçu plus général des avantages économiques de Goose Bay.

---

[2] Le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC) fonctionne indépendamment du programme qui a cours à Goose Bay, même s'il met l'accent lui aussi sur l'entraînement en vol. Le NFTC fonctionne à partir de plusieurs bases de l'Ouest canadien. Son partenaire du secteur privé, en l'occurrence Bombardier, joue un rôle plus grand que ne le fait Serco à Goose Bay. Par exemple, il fournit bon nombre des avions utilisés aux fins de l'entraînement.

Conclusions

Le Comité est arrivé à la conclusion que ***le mode actuel de gestion de la base aérienne de Goose Bay n'est pas aussi profitable qu'il pourrait l'être pour le Canada, la province et la collectivité.***

a) ***Gérer et commercialiser Goose Bay***

La plupart des témoins voient dans Goose Bay un atout économique important, mais pour le conserver et en étendre la portée, ils estiment que les Forces canadiennes doivent assurer une présence visible et concrète à la base. À la suite des événements survenus récemment au World Trade Centre et au Pentagone, un certain nombre d'avions des Forces canadiennes ont été déplacés pendant un certain temps à Goose Bay. Cet exemple a été cité pour démontrer l'importance du rôle que pourrait jouer Goose Bay dans le nouveau contexte de la sécurité.

Un certain nombre de témoins croyaient à la nécessité d'améliorer la commercialisation du programme d'entraînement de Goose Bay. De plus, ils voyaient qu'un Programme d'entraînement en vol de l'OTAN plus large au Canada (NFTC) pourrait compléter le programme de Goose Bay ou en faire partie.

En conséquence, le Comité recommande que le ***MDN réévalue l'utilisation de la base de Goose Bay par les pays alliés comme centre d'entraînement en vol et son propre rôle militaire à Goose Bay et décide s'il y a lieu d'accroître sa participation opérationnelle de façon à consolider le rôle de la base comme centre d'entraînement international.***

Les défis posés par la gestion à Goose Bay sont complexes. Bien des idées intéressantes ont été proposées au cours des audiences et des délibérations du Comité, comme celle de faire participer le secteur privé davantage à titre de partenaire que de fournisseur de services et renforcer la participation locale dans la gestion de l'installation. Un certain nombre de grands aéroports au Canada sont maintenant gérés par des administrations locales et il semble que ce changement a été profitable aux collectivités locales puisqu'il a renforcé leur vitalité économique.

Même si le protocole d'entente multilatéral avec nos alliés n'arrive à échéance qu'en 2006, trois ans est un bien court délai pour repenser le rôle de la base, réexaminer son mode de gestion et faire participer les intérêts concernés à cette réflexion avant le renouvellement de l'entente internationale.

Étant donné l'importance d'une présence continue des Forces canadiennes à la base, le Comité recommande que ***le MDN entreprenne une étude des modes de***

gestion possibles à Goose Bay, en fonction de sa propre analyse et des propositions de la province et de la collectivité, en examine les points forts et les points faible et consulte ouvertement les autres intérêts concernés. Pour accroître la visibilité des forces militaires, ***le Comité recommande aussi de déménager le Bureau de Goose Bay et son directeur général à Goose Bay même.***

Le Comité est également d'avis qu'il n'est pas indiqué pour le moment de renverser la décision relative à la DMP à Goose Bay. Il croit néanmoins que ***le processus d'octroi d'un contrat pour l'obtention de services sur place actuellement en cours ne devrait pas empêcher la mise en œuvre de solutions qui pourraient raisonnablement être proposées dans la foulée des recommandations formulées précédemment.***

b) ***Faire participer la collectivité***

Le Comité n'est pas convaincu que la collectivité et la province ont suffisamment participé aux décisions concernant la gestion de la base. Il reconnaît que les préoccupations environnementales sont maintenant mieux prises en compte et que la province, la ville et la collectivité autochtone sont davantage consultées. Le Comité insiste toutefois sur la nécessité d'une étude sur le rôle et la gestion de Goose Bay, qui présentent tous deux un intérêt considérable pour la collectivité. De plus, la province de Terre-Neuve et du Labrador peut être un partenaire important pour offrir les services nécessaires à l'évolution du programme d'entraînement en vol.

Le Comité recommande donc qu'au moment d'établir les plans découlant de la stratégie de renouvellement et d'élargissement, ***le MDN fasse participer la province, la ville et les collectivités autochtones, à leur élaboration.***

Pour que les équipages alliés continuent à vouloir venir s'entraîner à Goose Bay, le Comité croit que le MDN doit démontrer qu'il jouit d'un appui concret de la part du gouvernement du Canada, des Forces canadiennes, de la province, de la ville de Happy Valley-Goose Bay et des collectivités autochtones. La signature de l'entente représente un investissement important de la part des alliés. Si l'appui à l'égard de l'entente est général et visible, les alliés auront une meilleure garantie que leur investissement rapportera et qu'ils jouiront d'un accès fiable aux services et aux installations promis par le Canada. Mais cela exige par ailleurs un appui général de la part des Canadiens et de la collectivité.

Résumé

En résumé, le Comité conclut que le terrain d'aviation de Goose Bay est une installation publique importante qui pourrait mieux servir les intérêts du Canada et de la collectivité, si ses actifs étaient mieux gérés et commercialisés. Cette constatation ne se veut en rien une critique à l'endroit des compétences ou des efforts des personnes désignées par le MDN pour gérer la base. Le Comité ne souhaite pas non plus remettre en question la façon dont le MDN s'acquitte de ses responsabilités militaires. Il reconnaît par contre que d'importantes considérations économiques et sociales doivent aussi être prises en compte et estime que celles-ci pourraient l'être de façon à compléter les rôles militaires de la base. En conséquence, il recommande que le MDN :

a) trouve la meilleure façon de concilier le rôle des Forces canadiennes à la base de Goose Bay et son utilisation par les forces alliées à des fins d'entraînement, à la lumière du potentiel militaire de l'installation;

b) examine d'autres modes de gestion de la base en gardant à l'esprit ses rôles militaires et socioéconomiques;

c) entreprenne ces études de la façon appropriée mais aussi en s'assurant de la pleine participation de la province et des collectivités locales dans un esprit de partenariat;

d) déménage le Bureau de gestion de Goose Bay à Goose Bay même;

e) procède à l'octroi de contrats pour l'obtention de services sur place conformément à la politique de Diversification des modes de prestations, mais ne ferme pas la porte aux solutions qui pourraient émaner de la mise en œuvre des recommandations a) et b).

LISTE DES TÉMOINS

Le 18 juin 2002

Du Ministère de la Défense nationale:

Jim Richardson, directeur, Obtention de modes de prestation de services importants;

Frank Young, administrateur général, Bureau de Goose Bay;

Colonel Alan D. Hunter, directeur, Emploi de la force (air);

Colonel Robert Bertrand, directeur, Fonction de contrôle et planification d'activités (air).

De l'Union des employés de la Défense nationale :

John MacLennan, président national;

Randy Ford, président, Association locale des employés Serco.

Du Gouvernement de la Terre-Neuve et du Labrador :

Doug Smith, sous-ministre adjoint des affaires intergouvernementales;

Rex Goudie, sous-ministre adjoint des affaires du Labrador et des autochtones;

Peter Woodward, président du conseil consultatif sur l'économie et la technologie.

De la Ville de Happy Valley – Goose Bay :

Dennis Peck, directeur du Développement économique.

De la Chambre de commerce du Labrador Nord :

Dave Hunt, president;

John McGrath.

Député du Labrador :

Lawrence O'Brien, député.